Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/3984

13. 02. 89

Sachgebiet 2129

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Frau Garbe, Frau Saibold und der Fraktion DIE GRÜNEN

Staatliche Verbraucherberatung in Gefahr?

Vollmundig werden insbesondere vom Umweltminister und seinen Fachämtern (UBA, BGA) die Länder und Kommunen aufgefordert, den Verbraucher über mehr umweltgerechtes Verhalten aufzuklären.

Weiter wird angestrebt, durch Ernährungsberatung u. v. m. die Konsumgewohnheiten des Bürgers positiv zu beeinflussen.

Diese auch von den GRÜNEN positiv gewürdigten Ansätze bleiben allerdings nur politisches Wortgeklingel, wenn die staatliche Umwelt- und Verbraucherberatung in ihren Produktempfehlungen nicht auch Roß und Reiter nennen darf.

Es vergeht kaum ein Anlaß, in dem nicht Vertreter des Umweltministeriums die Leistungen der Jury Umweltzeichen und die Vergabe des sog. Blauen Engels hervorheben. Schützt die Bundesregierung aber diese Errungenschaften hinreichend vor den Angriffen der Wirtschaft? Die Wühlarbeit der chemischen Industrie gegen den Umweltschutz trägt in diesem Fall eine schwarze Robe.

Nach anfänglichem Zögern haben sich glücklicherweise die Landkreise, Städte und Gemeinden vermehrt der Umweltberatung angenommen. Gerade hier ist aus unserer Sicht die Voraussetzung für eine hohe Effizienz der Verbraucherberatung bzw. Umweltberatung gegeben. Zunehmend haben in der Vergangenheit Kommunen auch den Mut bewiesen, bei Gefahren unbürokratisch zu warnen.

Die Kommune hat nach wie vor ein hohes Ansehen und eine große Autorität in der Bevölkerung. Kein Wunder, daß sich die rechtlichen Angriffe der Wirtschaft gerade gegen die kommunale Umweltberatung richten.

Seit einiger Zeit findet in Rechtsprechung und Literatur die Auseinandersetzung darüber statt, ob und wie staatliche Behörden über Zusammensetzung und Wirkungsweise spezieller Produkte unter besonderer Berücksichtigung ihrer Umweltverträglichkeit informieren dürfen. Besonders in Verbindung mit konkreten Warnungen und Empfehlungen spezieller Produkte werden derartige behördliche Aktivitäten von Industrievertretern angegriffen.

Zunächst wird rechtlich problematisiert – man muß es sich auf der Zunge zergehen lassen –, ob Staat und Kommune überhaupt zuständig sind für derartige Aufgaben. Rechtlich kann dies im Rahmen der Allzuständigkeit der Gemeinden nach Artikel 28 Abs. 2 GG diskutiert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in mehreren Entscheidungen mit dem Inhalt des Artikels 28 Abs. 2 GG auseinandergesetzt. Dabei versteht es die kommunale Selbstverwaltung als „Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren".[1])

Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sieht das Bundesverfassungsgericht „Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben". Danach überschreiten Gemeinden die ihnen gesetzten rechtlichen Schranken, wenn sie zu allgemeinen, überörtlichen, vielleicht hochpolitischen Fragen Resolutionen fassen oder für oder gegen eine Politik Stellung nehmen, die sie nicht als einzelne Gemeinde besonders betrifft, sondern der Allgemeinheit der jeweiligen Gemeinde nur so wie den andern auch eine Last aufbürdet oder sie allgemeinen Gefahren aussetzt.[2])

Das Gericht läßt dabei allerdings die Frage nach der Abgrenzung von Angelegenheiten, die die Gemeinde besonders betreffen, und solchen, die ihr nur eine allgemeine Last auflegen, offen.[3])

Des weiteren wird in der rechtlichen Diskussion zur Umweltberatung die Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für eine behördliche Informationstätigkeit gestellt. Der Hintergrund ist simpel: Wer keine Ermächtigungsgrundlage für seine behördliche Umweltberatung hat, der darf sich nur in unverbindlichen und anonymisierten Allgemeinplätzen ergehen; so die Vorstellung einiger konservativer Juristen. Im Zusammenhang damit steht die Frage, ob gezielte Produktinformationen einen Eingriff in Grundrechte der Hersteller dieser Produkte darstellen, indem sie den Absatz dieser Produkte mittelbar durch Einflußnahme auf das Käuferverhalten reduzieren, und ob sich ein solcher Eingriff durch verfassungsimmanete Grundrechtsschranken, insbesondere Grundrechte anderer Menschen, rechtfertigen läßt.

Einigkeit besteht darüber, daß Informationen über Produkte, die den gesetzlichen Vorschriften nicht entsprechen, keine Eingriffe in Grundrechte der betroffenen Hersteller darstellen.[4])

---

[1]) BVerfGE 11, 266 (274)

[2]) BVerfGE 8, 122

[3]) BVerfGE 8, 122 (134)

[4]) Magdowski/Vahle „Rechtsprobleme..." in DVP 10/88 S. 262/Ossenbühl „Umweltpflege..." S. 11 OVG Berlin Beschluß vom 28. Januar 1987 Az 5 S 1.87/OVGNW NJW 86, 2783

Jedoch bezüglich der Zulässigkeit von Informationen über gesetzlich zulässige, aber umweltbelastende Produkte gehen die Auffassungen auseinander.

Die Diskussionen in der Fachliteratur, Entscheidungen einzelner Gremien (vgl. Rechtsausschuß des Städtetags NW) sowie eine Reihe erstinstanzlicher Gerichtsurteile haben die Umweltberater vor Ort irritiert und verunsichert. Einzelne Kommunen nehmen mittlerweile sogar davon Abstand, die Produktinformationen des Umweltbundesamtes bzw. des BMU (Blauer Engel) zu verteilen.

Es stellt sich somit die Frage, insofern die Bundesregierung ein ernsthaftes Interesse einer effektiven Umweltberatung haben sollte, ob Handlungsbedarf (oder Klärungsbedarf) durch die Legislative oder Exekutive besteht.

Wir fragen daher die Bundesregierung:

Zur Zuständigkeit der Kommunen:

1. a) Hält die Bundesregierung die Definition der Begriffe „kommunale Selbstverwaltung" und „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" durch das Bundesverfassungsgericht für ausreichend zur Klärung gemeindlicher Kompetenzen angesichts der Beurteilung in der Literatur, daß sich die Gemeindestruktur spätestens seit der Gemeindegebietsreform grundlegend verändert hat?[5])

   b) Teilt die Bundesregierung die in der Grundrechtsdogmatik vertretene Ansicht, daß die Gemeinden Alleinentscheidungs- und Mitspracherechte dort haben müssen, wo die Erfüllung von Aufgaben mit unmittelbarer Bedeutung für die örtliche Gemeinschaft ansteht, gleichgültig ob es sich um Aufgaben handelt, die zugleich auch von überörtlicher Bedeutung sind?[6])

   c) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die durch die Verwendung schadstoffhaltiger Produkte verursachte Belastung, z. B. des Wassers, des Bodens und der Luft einen spezifischen örtl. Bezug derart darstellt, daß sie eine Gemeindekompetenz zur Produktinformation begründet?[7])

   d) Was versteht die Bundesregierung allgemein unter dem Kriterium der „besonderen örtlichen Betroffenheit" der Gemeinden?

2. Hält die Bundesregierung eine Legaldefinition der o. g. Begriffe für erforderlich, und warum bzw. warum nicht?

3. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß es Aufgabe des Bundesgesundheitsamtes ist, sich um vorbeugenden

---

[5]) Maunz in Maunz/Dürig/Herzog Artikel 28 Rdnr. 61/63/ v. Münch GG-Komm. Rdnr. 31

[6]) v. Münch GG-Komm. Rdnr. 41

[7]) Lübbe-Wolff NJW 87 S. 2707

gesundheitlichen Umweltschutz zu bemühen[8]) und in diesem Rahmen über gesundheitliche Risiken durch Ausstellungen, Broschüren, Produktinformationen etc. aufzuklären?[9])

b) Wie sieht die Bundesregierung speziell den Zusammenhang zwischen der Verpflichtung der Kommunen zur Daseins- und Gesundheitsvorsorge und der Aufklärung über umweltgefährdende und umweltschonende Produkte, wenn

aa) Gesundheitsschäden z. B. durch Verwendung spezieller Waschmittel auftreten können, z. B. in seltenen Fällen in Form starker Allergien,

bb) eine langfristige Gesundheitsbeschädigung, z. B. durch Belastungen des Abwassers, die im Klärverfahren nicht vollständig beseitigt werden können, nicht auszuschließen ist,

cc) eine Bodenbelastung über persistente Stoffe, die in den Abwasser-Klärschlamm-Kreislauf gelangen, stattfindet?

Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit:

4. a) Teilt die Bundesregierung die kürzlich geäußerte, aber umstrittene Auffassung, daß aus dem Rechtsstaatsprinzip ein Gebot verläßlichen und berechenbaren Verwaltungshandelns folgt, welches Informationen verschiedener Behörden mit unterschiedlichen Aussagen verbietet?[10])[11])

b) Wie sieht die Bundesregierung demgegenüber die Auffassung, daß die Verläßlichkeit sich auf die Gewinnung der Information – also das von der Rechtsprechung[12]) geforderte Bemühen um objektive Richtigkeit – bezieht, daß also die Informationen an sich, welche aufgrund der tatsächlichen Erkenntnismöglichkeiten widersprüchlich sein können, dem Grundsatz der Verläßlichkeit der Verwaltung gehorchen, indem sie über die ganze Spannbreite der bestehenden Unsicherheit informieren?[13])

In Rechtsprechung und Literatur wird vertreten, Produktinformationen stellten einen Eingriff in das Recht der Hersteller aus Artikel 12 GG dar, wenn sie zielgerichtet (final) berufsregelnd verbreitet würden und nicht, wie bei der Stiftung Warentest, mit dem Ziel der Verbraucheraufklärung um ihrer selbst willen.[14])

---

8) Brand in „Der Kreis" S. 141

9) Brand a.a.O. S. 153

10) Magdowski/Vahle in DVP 10/88 S. 261

11) Vgl.: u. a. die Stellungnahmen des BGA und des UBA zur Novelle der Klärschlammverordnung vom August 1988

12) BGH Warentest II GRUR 76 S. 271/OVG Berlin Az 5 S. 1.87 S. 4/5

13) Lübbe-Wolff NJW 87 S. 2708

14) BVerwG NJW 85 S. 2775/ VG Berlin Az 1 A 244.86 S. 6/Magdowski/Vahle a.a.O. S. 262

5. Teilt die Bundesregierung diese Auffassung, und wenn ja, wo sieht sie das Kriterium zur Bejahung der Finalität, wenn auch durch Empfehlungen der Stiftung Warentest Produkte ganz vom Markt verschwinden können bzw. in der Vergangenheit auch schon verschwunden sind?

6. a) Wie sieht die Bundesregierung die Auffassung, daß das Vorliegen eines Eingriffs in Grundrechte der Hersteller von der Intensität der Beeinträchtigung, nämlich Art und Ausmaß der Käuferreaktion auf die Information, abhängig ist?[14a])

   b) Teilt sie die Auffasung, daß dadurch Umweltberatung nur so lange gewährleistet wird, als sie folgen-, d. h. erfolglos bleibt?[14b])

7. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß durch gezielte Produktinformationen in die Handlungsfreiheit des Bürgers eingegriffen wird, und zwar spätestens dann, wenn die damit verbundenen Appelle „eine psychische Einwirkungsintensität aufweisen, die dazu führt, daß ein verantwortungsbewußter Staatsbürger ihnen keinen inneren Widerstand mehr entgegensetzen kann"?[15])

   b) Wenn ja, welche Kriterien sieht die Bundesregierung zur Beurteilung der Eingriffsintensität?

   c) Wie sieht die Bundesregierung demgegenüber die Aufassung, daß Produktinformationen für die Verbraucher notwendig sind, um den Markt zu übersehen und echte Auswahlmöglichkeiten zu haben?[16])

   Man wird davon ausgehen können, daß die Befolgungsbereitschaft der Bürger in bezug auf die Informationen von deren inhaltlicher Qualität bestimmt wird.[17])

8. a) Teilt die Bundesregierung in dem Zusammenhang die Auffassung, daß dadurch hoheitliche Einwirkung derart erfolgt, daß der Wille und die Motivation gesteuert werden?[17a])

   b) Wenn ja, wie kann die Konsequenz vermieden werden, daß solche Informationen mit steigender Qualifiziertheit rechtlich fragwürdiger werden, da qualifizierte Informationen den Verbraucher eher zu überzeugen vermögen und daher eine schwerwiegendere „Beeinflussung" darstellen?

   Anerkanntermaßen garantieren die Grundrechte aus Artikel 2 Abs. 2 GG einen Mindestgehalt an materieller staatlicher Verpflichtung.[18])

9. Wie sieht die Bundesregierung diesen Mindestgehalt

   a) des Rechts auf Leben,

[14a]) Ossenbühl S. 31
[14b]) Lahl/Zeschmar-Lahl S. 112
[15]) Ossenbühl S. 19
[16]) Kicker, Anm. zu BGH GRUR 76 S. 274
[17]) Ossenbühl S. 29
[17a]) Ossenbühl a.a.O.
[18]) Dürig in Maunz/Dürig/Herzog Artikel 2 Abs. 2 Rdnr. 26/v. Münch Artikel 2 Rdnr. 46/59

b) des Schutzrechts gegen Herbeiführung eines pathologischen Zustandes (körperliche Unversehrtheit)[19])

im Zusammenhang mit der Tatsache, daß auch durch Grenzwerte, die gesetzlich festgeschrieben sind, längerfristige Erkrankungen oder akute Schädigungen nicht ausgeschlossen werden können bzw. ein definiertes endliches Restrisiko beinhalten?

10. a) Wie steht in diesem Zusammenhang die Bundesregierung zu der Auffassung, daß auch lebensvernichtende Unterlassungen des Staates tatbestandsmäßig i. S. des Artikels 2 Abs. 2 GG sind?[20])

b) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß der Betroffenheit der Hersteller durch Produktinformationen auf der einen Seite die Betroffenheit beispielsweise der Wald- und Ackereigentümer auf der anderen Seite gegenübersteht?[21])

11. Sieht die Bundesregierung die Qualifikation eines Produktes als umweltschädlich bzw. unnötig („Waschverstärkertücher") generell als Werturteil, oder wenn sich die Umweltschädlichkeit/Unnötigkeit durch den Nachweis spezieller Inhaltsstoffe bzw. durch einen Wirksamkeitstest nachweisen läßt, auch als Tatsache, so daß nicht von einer Warnung, sondern von obj. Information gesprochen werden müßte?

12. a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß durch den Hinweis auf die Gesetzlichkeit der genannten Produkte Informationen über ihre Wirkungsweise, Umweltbelastung und Zusammensetzung hinnehmbar werden?[22])

b) Wäre es in diesem Zusammenhang für den Hersteller auch als hinnehmbar anzusehen, wenn bei wissenschaftlich ableitbarer erheblicher Umweltbelastung eines rechtlich zulässigen Produktes von deren Anwendung behördlich abgeraten würde?

Bonn, den 13. Februar 1989

Frau Garbe
Frau Saibold
Dr. Lippelt (Hannover), Frau Oesterle-Schwerin, Frau Dr. Vollmer und Fraktion

[19]) Dürig a.a.O. Rdnr. 29
[20]) s. Fußn. 17
[21]) Suhr „Grundrechte..." S. 48
[22]) Magdowski/Vahle in NWB v. 29. 8. 1988 S. 2305

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333